

Il Welfare moderno, tra sviluppi ed opportunità, sfide e limiti

di PAOLO PEZZANA*

Monza, 18 novembre 2005

Cari amici,

il titolo di questa giornata contiene volutamente parecchi elementi critici. Letto così come appare esso lascia infatti intendere che esista un welfare, ossia uno stato sociale orientato al benessere dei suoi componenti; che esista una dinamica di cambiamento all'interno di tale sistema, tale da far parlare di una modernità che succede ad una fase precedente; che tale cambiamento possa produrre sviluppi positivi ed offrire opportunità di benessere migliori; che sia questo un processo non semplice, che sfidi qualcuno e che comunque probabilmente presenti dei limiti necessari e non superabili. Su ciascuno di questi argomenti si discute e ci sarebbe molto da discutere anche in questa sede. Non vogliamo oggi però diluire in ragionamenti generalisti, ideologici o meramente ideali, l'occasione che con la presenza al seminario ci siamo voluti reciprocamente offrire. E' bene pertanto porre da subito quattro paletti, forse scontati, ma che definiscono i vertici di un perimetro entro il quale vorrei fosse mantenuta la nostra riflessione e la discussione di oggi.

Anzitutto dobbiamo ricordare sempre che parliamo di persone senza dimora e di servizi per le persone senza dimora. Forse non sappiamo più bene cosa questo vuole dire, se anche di recente, ragionando a Strada Facendo 2 con gli amici del CNCA e di molte altre organizzazioni abbiamo sentito la necessità di “decostruire la categoria” per ricostruire “nuovi profili”. Ma di certo sappiamo che il nostro contesto è quello dei margini, e qui non valgono le stesse regole con le quali si gioca dentro la “normalità”. Benessere, sviluppo, opportunità, sfida e limite sono termini che da noi assumono il sapore aspro della sopravvivenza, e che possono facilmente condurre al gusto amaro

*Presidente FIO.psd

della beffa se da parole continueranno a non essere capaci di trasformarsi in prospettive reali di cambiamento. Parlare di welfare per i senza dimora significa allora accettare di tornare a stare pienamente dentro al paradigma dell'accoglienza incondizionata dell'altro, anche quando non sembra o non è più produttivo, proficuo, capace, retributivo, gratificante. Oggi non è questa la scelta più scontata, ma se non la si compie è inutile andare oltre. In casa nostra, ai margini, non c'è spazio per l'ipocrisia che traveste da welfare le soluzioni di ultima istanza, in cui il potere stimola la beneficenza a lavargli la coscienza elemosinando, quando si può e si vuole, sopravvivenza a chi rischia di lasciare su una strada la propria vita. Oggi dobbiamo cercare insieme, in ogni intervento e riflessione, di recuperare sempre il punto di vista delle persone senza dimora e degli operatori dei servizi che le incontrano, altrimenti faremo dell'accademia, preziosa ma inutile.

In secondo luogo dobbiamo ricordare che parliamo di cambiamento. Cambia la società intorno a noi, cambiano le richieste che vengono fatte ai nostri servizi dagli ospiti ma anche dalle istituzioni, cambiano (in peggio) le risorse a disposizione, cambia l'assetto dei poteri istituzionali, cambiamo noi, non possono non cambiare gli schemi cui facciamo riferimento e l'assetto della nostra Federazione. Oggi dobbiamo sforzarci di non riproporci reciprocamente schemi ed ideologie del passato come se fossero monumenti o dogmi, ma come pietre vive di una costruzione in pieno movimento. Non è detto che si debba cambiare per forza il nostro modo di lavorare, pensare e progettare, ma neppure che tutto questo sia senza dubbio adeguato alle sfide di oggi. Aiutiamoci a guardare la realtà, e capirla ed interpretarla, a trarne le conseguenze più opportune.

In terzo luogo ricordiamoci che oggi stiamo facendo, tutti e a prescindere dalla nostra volontà, un discorso politico e non meramente tecnico. Parafrasando Bauman sono solito dire e scrivere che il grado di civiltà di una società si misura anzitutto da come essa tratta i suoi membri più deboli. Questo grado di civiltà è il prodotto di quello che di solito noi chiamiamo "il sociale". E' una categoria che non ha mai avuto confini precisi né definizioni univocamente accettate; ciò nondimeno esso negli ultimi anni ha rappresentato il più aspro dei campi sui quali si è consumata una lotta culturale per la sopravvivenza tra politica ed economia. E' stata una lotta disomogenea e quasi "darwinistica", ora palese ora occulta, a volte fragorosa altre in toni dimesi, in arene pubbliche o in cenacoli riservati, ma sempre primitiva, violenta e distruttiva. Ad avviso di molti autorevoli intellettuali oggi essa sembra essersi conclusa, come tutte le lotte per la sopravvivenza, con un vincitore e molti vinti. A trionfare sembra esser stato il pensiero unico neoliberista, azzanando inesorabilmente le sue prede con la potenza del suo assunto fondante, semplice, semplificatorio e spietato: la economia ha il primato sulla

politica, perché è una forma originaria, individuale e non derivata di potere il cui fine è creare le condizioni perché ogni altra dimensione, socialità, etica e politica comprese, sia eventualmente possibile qualora dimostri sul mercato la propria utilità e capacità di sopravvivere. Sconfitte ma non ancora divorate paiono molte forze della politica, per le quali il vincitore ha preferito un docile asservimento, ritenuto più conveniente da tutti. Sconfitto e divorato, nella sua dimensione culturale non potendo essere materialmente soppresso, sembra il “sociale”, del quale si è riusciti a negare ogni rilevanza pubblica ed ogni consistenza politica. Come in ogni lotta appena conclusa, non tutti gli effetti pratici del risultato sono immediatamente visibili, ma ciò non vuol dire che non si produrranno. A meno che non si tratti solo di un combattimento, in una catena evolutiva ancora aperta. . . . Le persone di cui ci occupiamo, il lavoro che facciamo, la cultura che produciamo appartengono al midollo di questo sociale divorato, ne sono la nervatura più sensibile. Se siamo qui oggi a riflettere, (e come stiamo facendo noi di questi tempi in Italia stanno facendo in parecchi, soggetti privati e pubblici) è perché non ci sentiamo morti; è perché i nervi sono scoperti, e come tali avvertono maggiormente il dolore e la necessità di urlarlo; è perché sentiamo il dovere ed il potere di resistere esistendo ancora, anche in tempi di neoliberalismo spinto. Non è naturale la selezione che ci stanno imponendo, perché la natura dell'uomo implica la socialità, ed ogni volta che si è provato a produrre un nuovo uomo, individuo forte e perfetto, la storia ha assunto il segno della tragedia. Il nostro stesso esserci è politica, e non possiamo sottrarci a questa evidenza; abbiamo il dovere pedagogico di non abdicare a questa nostra funzione e di agire di conseguenza.

Da qui il quarto ed ultimo vertice: la comunità. Chi si associa a FIO.psd sa che si inserisce in un contesto in cui la lotta alla marginalità passa necessariamente per il coinvolgimento della comunità, a tutti i livelli territoriali ed istituzionali, formali ed informali. “Comunità” è per FIO.psd luogo di partenza, nel quale nasce la motivazione solidale ad includere, e luogo di arrivo, in cui tornano gli effetti dell'azione sociale compiuta. “Comunità” è luogo della relazionalità, strumento unico ed insostituibile mediante il quale “lavorare” con le persone per l'inclusione. “Comunità” è luogo del conflitto ma anche sede delle risorse che permettono di gestirlo e superarlo. “Comunità” è luogo della corresponsabilità, la mancanza della quale è fonte di ogni esclusione. Tutto questo i soci FIO.psd lo sanno bene, perché “Comunità” è il luogo della loro quotidianità. Se è vero che esiste una “Comunità” a livello europeo e a livello nazionale, è però la Comunità locale, secondo FIO.psd, il luogo strategico per l'inclusione sociale. Questa sempre più è oggi concepita politicamente come luogo necessario in cui devono sorgere le alternative ad uno stato sociale che si è scoperto non onnipotente come ci si aspettava. Se

l'integrazione non sorge dalla comunità non sembrano esistere più altre possibilità. Di qui molte misure, spesso scomposte ed inutili, per promuovere qualcosa di simile alla Comunità. Ma le comunità non si inventano, specie dopo che per anni se ne è disconosciuto politicamente il ruolo, così come non si risolvono i problemi concreti delle persone costruendo formule magiche da recitare sui territori sperando che dal cilindro dei tecnici fuoriescano risposte soddisfacenti. Oggi FIO.psd, come soggetto di secondo livello, deve reinventarsi capace di interloquire in una pluralità di luoghi prima ignota, secondo gradi di complessità anche molto ardui da affrontare. Bisogna continuare a rappresentare i soci presso le istituzioni centrali, ma senza ignorare che il baricentro delle politiche sociali oggi è nelle regioni. Bisogna essere presenti nelle regioni, ma senza chiudere gli occhi sul fatto che le politiche sociali le mettono in opera i comuni. Bisogna saper proporre modelli di intervento ai comuni ma senza trascurare il fatto che i modelli sono tendenze la cui ispirazione (con le relative aspirazioni al finanziamento) oggi si costruisce sempre più a livello europeo. Bisogna respirare nella dimensione europea ma con ritmi e linguaggi che ci rendano capaci di tradurre e comunicare costantemente senso e significati alle comunità locali ed alla società civile, che del potere politico resta in fondo l'unico vero soggetto istituyente. Nel programma dell'incontro di oggi abbiamo cercato di restituire l'immagine di questa circolarità e di seguirla nello sviluppare le nostre riflessioni. Cerchiamo di fare in modo che ciò avvenga seriamente.

Dentro al poligono che si può tracciare tra questi vertici, e forse aggiungendone altri, vorrei collocare, in apertura dei lavori di oggi, alcune questioni che reputo fondamentali per FIO.psd ed i suoi soci, e intendo porre non solo ai relatori ma anche a tutti voi.

Credo che non possiamo non interrogarci, nel quadro di questo seminario e a partire da quanto oggi ascolteremo, su:

- *Il posizionamento dell'homelessness nella definizione della nuova strategia europea per l'inclusione sociale.*

La revisione della strategia di Lisbona, in cui a coesione sociale aveva un ruolo di primo piano, ci preoccupa non poco; da essa scaturiscono gli orientamenti di fondo cui i Paesi membri impronteranno le loro prossime politiche sociali, e l'accento oggi ci sembra troppo marcatamente spostato sulla dimensione della crescita economica e dell'*welfare to work*. Noi sappiamo che non tutte le persone senza dimora "possono farcela", ma crediamo anche che non per questo esse possano non essere più valorizzate come persone e abbandonate ad un'assistenza residuale e caritatevole, volta alla mera sopravvivenza. Per

FIO.psd l'impegno in FEANTSA è il primo e più significativo dei modi per presidiare il livello europeo della discussione, ma dobbiamo acquistare tutti consapevolezza dell'importanza delle questioni in gioco. L'Europa in questo senso è molto meno lontana di quanto spesso tendiamo a credere.

- *Lo spazio effettivo che la questione delle persone senza dimora ha avuto ed ha nei Piani di Azione Nazionale contro l'Esclusione Sociale dei vari Paesi europei, ed in particolare nel nostro.*

I NAP/inclusion avrebbero dovuto essere uno degli strumenti essenziali di lotta alla povertà nei Paesi Europei. Non è stato così, ed in particolare non è stato così per l'Italia, che ha fatto di tale strumento un uso quantomeno curioso. Il 2005 avrebbe dovuto essere stato l'anno di revisione del precedente NAP e di preparazione del successivo, ma ad oggi ufficialmente dal ministero tutto tace. FIO.psd, che almeno nelle due tornate precedenti era stata coinvolta ai tavoli nazionali, quest'anno non ha ancora ricevuto nessuna comunicazione, e non sembra essere l'unica organizzazione in questa situazione. Se le istituzioni non credono più in questo strumento e nel metodo di coordinamento aperto del quale fa parte, occorre almeno la chiarezza di ammetterlo.

- *Lo stato della ricerca, europea, nazionale e locale, sui senza dimora ed i loro profili, sia a livello quantitativo che qualitativo.*

La mancanza di dati attendibili sul fenomeno della grave marginalità è ormai evidente a tutti e, unita alla cronica incapacità italiana di predisporre strumenti di valutazione dell'impatto delle proprie politiche sociali, rende oggi molto difficile pensare e programmare qualunque seria azione pubblica di contrasto alla povertà. La Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale è appena stata rinominata, con la conferma dei membri precedenti e la intenzionale conferma dell'esclusione di FIO.psd. Il presidente Rovati ha di recente annunciato di voler effettuare in questo mandato specifiche indagini sulla grave emarginazione, ma anche ha ammesso di non avere i soldi per farlo, e che dunque la commissione procederà facendo da "cabina di regia" a iniziative e risorse promosse da altri. L'impressione è che questi "altri" siano già identificati e che si intendano seguire modelli di ricerca già sperimentati in alcuni contesti particolari. FIO.psd non può che essere lieta se si annuncia una ricerca generale sulle persone senza dimora, ma in questi casi troppi indizi fanno pensare al rischio di una farsa ad uso delle teorie e dei modelli culturali di alcuni. Occorre vigilare ed essere pronti a valorizzare le risorse di cui comunque noi soli disponiamo. Le esperienze di collaborazione che abbiamo fatto in questo campo negli ultimi tre anni sono lì a confermarcelo.

- *Lo stallo del processo di definizione dei LIVEAS in Italia, il mancato finanziamento di una misura di reddito minimo di inserimento, anche solo nella forma residuale del reddito di ultima istanza.*

Qui siamo davanti ad un problema generale, ma che ha ripercussioni molto più forti sulle persone di cui ci occupiamo che potrebbero trarre in termini marginali benefici molto più significativi di altri, ed in molti casi addirittura risolutivi, da misure di welfare di questo tipo. FIO.psd deve insistere nel cercare ogni possibile e conveniente alleanza per fare pressione sulle forze politiche affinché i prossimi Governi assumano in pieno tale compito.

- *L'impossibilità di garantire i diritti umani e livelli decorosi di sopravvivenza a buona parte delle persone (straniere irregolari ma non solo) che accedono ai servizi di prima accoglienza.*

La pratica della bassa soglia, anche se inserita in contesti ad elevata progettualità, sta sempre più mettendo in evidenza l'impossibilità per i soci FIO.psd e non solo di offrire percorsi di accompagnamento significativi a buona parte delle persone che con tali servizi vengono in contatto. La stessa opinione pubblica sta ormai assumendo all'interno della categoria del "senza fissa dimora" la figura prevalente dello straniero senza permesso di soggiorno, per il quale è la legge stessa ad impedire interventi sociali di lunga durata. In determinati contesti, sotto le mentite spoglie della legalità, cinici e perversi amministratori arrivano addirittura a negare la possibilità per i cosiddetti clandestini di accedere ai servizi di emergenza. In questo modo si genera confusione e si crea una tensione sociale inaccettabile. FIO.psd da sempre si occupa in prevalenza di persone senza dimora italiane o comunitarie, ma è venuto probabilmente il momento di allargare lo sguardo e ampliare gli orizzonti della nostra attenzione e dei nostri interventi, iniziando ad immaginare, con la società civile e la parte sana delle pubbliche amministrazioni locali, come offrire a tutte le persone che si presentano nel nostro Paese e nei nostri servizi almeno la garanzia del rispetto dei diritti umani fondamentali. Esistono proposte e si stanno studiando interventi sperimentali in più parti di Italia, dai villaggi della solidarietà al STP sociale all'assistenza sanitaria di base estesa a tutti. In questo dibattito FIO.psd può e vuole entrare, consapevole delle difficoltà che esistono ma anche del tenore della posta in gioco. Occorre però maggior senso di responsabilità da parte di tutte le istituzioni ed una azione forte di sensibilizzazione e mediazione culturale per l'opinione pubblica. Non sembrano però esserci alternative, salvo che il disegno di incarcerare e/o reprimere militarmente ed in maniera permanente coloro che sono "strutturalmente esclusi" non diventi dominante anche nel nostro Paese.

- *Il taglio alle risorse degli enti locali e alla loro capacità di sostenere chi lavora per l'inclusione.*

E' questo un problema di attualità che non ci lascia indifferenti. Le persone senza dimora sono particolarmente invisibili quando le si pesa in termini di capacità di mobilitazione, di pressione, di consenso elettorale. I servizi che con loro operano spesso sono considerati in maniera analoga. Non è infondata la preoccupazione che, in caso di tagli, il nostro settore possa essere tra i primi ad essere colpito. Anche qui servono vigilanza, alleanze e capacità di reazione.

- *Il persistere di una cultura dell'emergenza nell'intervento sociale per i senza dimora, a scapito della progettualità e dell'accompagnamento.*

L'impegno che i soci FIO.psd stano mettendo nei territori in cui operano per passare da una cultura dell'emergenza ad una cultura della progettualità è sempre più significativo e sta portando frutti. Anche grazie al supporto formativo della federazione sono nate o si stano strutturando in più parti del Paese sistemi locali di intervento a favore delle persone senza dimora seri, integrati e capaci di progettualità diffusa. Tali realtà sono però numericamente poco significative se si considera la situazione dell'intero paese, ed in specie del Sud Italia. Se da diversi territori vengono buone pratiche che sono anche veri messaggi di tipo culturale, è nostro compito impegnarci al massimo perché la diffusione della cultura della progettualità e dell'accompagnamento si diffonda sempre più e informi di sé la maggioranza degli interventi che si mettono in atto per le persone senza dimora. Oggi siamo solo all'inizio.

- *La scarsa effettività dei processi partecipativi all'interno dei piani di zona, nei quali dovrebbero essere messe a sistema le azioni locali per contrastare la grave marginalità.*

L'osservazione delle prassi locali, tra molti spunti interessanti e positivi, ci restituisce però la fotografia complessiva di un sistema frammentato in cui la partecipazione ai processi di pianificazione e programmazione locale avviene in maniera eccessivamente eterogenea e spesso non effettiva. L'esperienza di questi anni e la natura stessa della Federazione, che vede insieme nella riflessione e nella progettazione, a-gerarchicamente, pubblico e privato non profit, ci insegna che solo laddove si sviluppino processi partecipativi chiari, con "regole del gioco" predefinite, rispetto dei ruoli reciproci e riconoscimento delle diverse responsabilità, è possibile costruire interventi efficaci e durevoli. I processi di *governance* di questo tipo sono ancora troppo pochi nel nostro Paese, e tocca anche a noi, che, in piccolo, li sperimentiamo da anni al

nostro interno, dare impulso affinché si sviluppino. Deve però maturare una cultura della partecipazione che ancora, specie nel pubblico, sembra faticare ad affermarsi. E' anche questa una sfida importante, perché le persone senza dimora sono anzitutto cittadini e, come tali, hanno diritto, a maggior ragione in un sistema di *welfare mix*, a servizi efficienti e ben amministrati.

- *La difficoltà di accesso per le tematiche del “sociale” e della lotta alla povertà sui mezzi di comunicazione ordinaria, se non in caso di episodi eclatanti, comunque trattati in maniera stereotipata e con linguaggi inappropriati.*

La società della comunicazione non è preparata alla povertà, o meglio non la contempla. Nessuno, nelle ultime tormentose settimane mediatiche, mi pare si sia chiesto se i poveri sono “lenti” oppure sono “rock”, e questo qualcosa vorrà pur dire. Dinanzi allo squallore vero, che è quello del vuoto che la TV ci riversa addosso, la tentazione di ignorare i media e tirare diritto per la nostra strada di servizio è sempre più forte per tutti noi, anche perché spesso presumiamo consolatoriamente che “se non ci vogliono non ci meritano” e continuiamo a sperare che le cose cambieranno. Tuttavia è proprio in nome di questa speranza che non possiamo sottrarci alla sfida di portare in piazza il nostro lavoro e dividerne senso e significati con la comunità. Se oggi la piazza mediatica è quella apparentemente dominante, non possiamo ignorarla, anche se sarebbe altrettanto sbagliato considerarla l'unica rimasta e smettere di frequentare le piazze reali, dove si incontrano le persone e le comunità vere. Si tratta di ragionare e trovare un equilibrio, magari adoperando quella fantasia comunicativa che agli operatori sociali non dovrebbe mai mancare. Se gli “Invisibili” sono divenuti nominalmente tali dopo essere diventati visibili in TV, siamo dinanzi ad un paradosso che dobbiamo cogliere e ribaltare a nostro favore, puntando sui contenuti e non sul contenitore, ma re-immaginando i primi in modo che possano entrare nei secondi a nostra effettiva disposizione. E' una priorità, anche se non saprei in quale gradino collocarla se si dovesse fare una ipotetica scala tra quelle qui individuate.

Non vado oltre, anche se non sarebbe difficile e forse sarebbe anche opportuno. Vorrei solo, in conclusione di questo intervento di apertura, augurare buon lavoro e comprendere tutti sin d'ora in un autentico e significativo ringraziamento. Cominciamo da qui a ricordare che FIO.psd compie vent'anni: nella vita è l'età in cui i sogni e le passioni si fondono con la responsabilità ed il coraggio e diventano azione, e forse proprio questo oggi ci occorre di nuovo per fare il salto di qualità.